延续人才计划模式抑或回归常态化市场机制?

——关于新时代科技人才政策的思考



李晓轩[1,2] 徐 芳[1,2*]

1 中国科学院科技战略咨询研究院 北京 100190

2 中国科学院大学 公共政策与管理学院 北京 100049

摘要 本土科技人才问题是当前关注的一个热点问题，习近平总书记指示对本土人才要“并用并重”，各级政府陆续出台专门针对本土人才的人才计划。文章分析了当前政府科技人才计划存在的主要问题，提出在新时代我国不能延续这种大规模的政府人才计划模式——除少数人才计划如海外人才引进计划需要特别保留并改进外，我国科技人才政策应该回归常态化的市场机制，赋予单位用人自主权，从过去重“引”人才转变为重“用”人才，开创健康有序的科技人才工作新局面。

关键词 本土人才，人才计划，新时代，常态化市场机制

DOI 10.16418/j.issn.1000-3045.2018.04.020

改革开放 40 年来，我国科技人才队伍建设取得了巨大成就。面对新时代，政府科技人才政策是否需要做出新的战略选择？对此，政府科技人才计划是需要予以重点考虑的课题。2018 年全国两会期间多位委员代表呼吁“加大本土人才培养支持力度”①“本土人才享受‘海归’同等待遇”②。习近平总书记参加广东代表团审议时提出“海归人才和本土人才要并用并重，一视同仁”。近期，为进一步促进和加强本土人才工作，已有一些地方政府

*通讯作者

修改稿收到日期：2018年4月15日

资助项目：中国科学院学部院士咨询项目（Y600921601），中国科学院战略研究与决策支撑系统建设专项（GHJ-ZLZX-2018-32-1），中国科学院青年创新促进会（Y8X0101501）

① 院士代表呼吁本土人才享受“海归”同等待遇，http://news.sina.com.cn/c/nd/2018-03-11/doc-ifysectm2597157.shtml。

② 代表质疑人才观扭曲：本土人才应享受海归同等待遇，http://news.163.com/18/0311/13/DCKCAO8C0001875N.html。

出台了专门针对本土人才的新人才计划[③④]。中央有关部门也在积极研究相关政策。但是，在新时代应该如何破解“本土人才”这个“题”？是简单地延用政府人才计划模式，还是要有新的、不同的选择？本文主要针对高校和科技机构的科技人才，试图对这一问题作出回答。

1 我国政府人才计划的演进

1977 年恢复高考，1978 年全国科学大会召开，随着“科学的春天”的到来，拨乱反正，我国科技事业和各行各业一道从“文革”混乱中恢复正常，蓬勃发展。高层次人才培养制度、职称制度、科技奖励制度、人才聘用与流动制度、引智工程等各项政策制度逐步走上正轨。随着国门打开，恢复出国留学制度，迎来公派留学、自费留学等一波又一波的“留学热”。到 20 世纪 90 年代初，我国在海外留学工作的人才已具备相当规模。这批人才构成中国现代化建设急需的“宝藏”。1994 年，“百人计划”[⑤]出台，这是中科院作为一个研究机构率先推出的我国海外科技人才引进计划。随后，各种人才引进计划或举措逐步兴起。2008 年，中组部实施“千人计划”，海外人才引进计划上升为最高层的政府人才计划。其中，“青年千人”国家资助力度为每人 50 万元安家费、3 年 100—300 万元科研经费，接收单位一般还会按照 1∶1 比例配套安家费与科研经费。

海外人才引进计划为我国引进了一大批高层次科技人才，带回了我国建设急需的各方面丰富的科技前沿知识，成为当之无愧的生力军，有力推动了我国科技和教育现代化建设。但是，海外人才计划的实施在海外和本土人才之间造成了很大差距，既有物质上的，也有精神上的，引起了本土人才的失落感，在一定程度上影响了本土人才积极性发挥。由此，政府参照海外人才计划也出台了针对本土人才的一系列计划。一是专门针对本土人才的，如中组部的“万人计划”；二是既针对本土人才也针对留学归国人才的普惠性人才计划，如国家自然科学基金委的“杰青”项目、教育部的“长江学者”计划等。这两种类型的人才计划可合并称为“政府人才计划（国内）”，与政府海外人才引进计划相对应。2006 年，国家出台《中共中央国务院关于进一步加强人才工作的决定》[⑥]，人才计划成为各级党和政府落实决议的具体抓手，人才计划如雨后春笋般涌现出来。据不完全统计，全国各级各类的政府人才计划有近百个[⑦]，祖国大山大河的名字都不够用了。

这些政府人才计划（国内）的出台，对本土人才问题起到了一定的平衡作用，也体现了政府和社会对高层次科技人才的重视。但是，这种“打补丁式”出台的政府人才计划不可能从根本上解决问题，甚至产生了对人才计划“药物依赖”的负效应。由此，当前加强本土人才工作不能简单延续目前政府人才计划模式，再来一波专门针对本土人才的“人才计划”运动，而是需要深刻分析问题根源，对症下药。

2 政府人才计划问题分析

政府人才计划问题有两类。

第一类问题直接针对本土人才。源于海外人才倾斜政策（如海外人才引进计划）的“利益冲突”。有倾斜就有“不平”——“招来女婿气走儿”“不出国不足以成才”等声音从未间断。发达国家如美、欧为人才竞争高地，科学文化积淀厚、薪酬待遇好，“人往高处走”，政府通过调节移民政策就可吸引所需人才。发展

③ 2017 年度无锡市杰出本土人才申报公告，http://lss.wuxi.gov.cn/doc/2017/11/01/1578362.shtml。
④ 成都出台四项新政盘活本土人才资源，http://www.donggang.gov.cn/mshtml/2016-3/62228.html。
⑤ “百人计划”二十年回顾与思考，http://www.cas.cn/zt/sszt/jnbr/。
⑥ 中共中央国务院关于进一步加强人才工作的决定，http://www.gov.cn/test/2005-07/01/content_11547.htm。
⑦ 全国各级各类创新人才计划多达近百个，http://news.sciencenet.cn/htmlnews/2016/3/341606.shtm。

中国家如我国在国际人才竞争中处于下风，尤其是改革开放初期，经过长时期封闭及人才断层，与国际科技前沿差距遥远，收入水平反差巨大。在这种情况下出台海外人才引进计划，其“吸引力”必定超过本土人才的待遇水平，从而引起本土人才一定的失落感在所难免。但是，对海外人才引进计划，本土人才绝大多数在认识上是能够理解和支持的。

第二类问题涉及科技人才队伍整体。因“打补丁”而出台的国内各类政府人才计划产生的负面效应是问题的关键之所在。虽然政府人才计划（国内）在对人才的识别、人才积极性发挥、人才市场形成以及增加对人才的重视和投入等诸多方面发挥了重要作用，但是，其负面效应越来越突显，导致人才价值导向错位。评价中的“帽子导向”导致人才标准单一，用人单位难以根据实际需要合理安排人才制度与政策；多元化人才职业发展通道被堵塞，对从事成果转化、工程技术研发、支撑服务等人员积极性影响尤为严重。高校争抢“帽子”人才成风，加剧人才无序流动，学科和区域间人才差距被进一步拉大，人才收入差距放大与创新贡献不成比例。在上上下下热情高涨的“帽子”导向下，形成各种攀比——人才比谁的“帽子”大，高校比谁的“帽子”多，管理部门比谁的“帽子”值钱，人才“帽子”评审中公关盛行，侵蚀了追求卓越的科学精神，科研人员难以淡泊名利、安心致研，学术生态被破坏。

本质上，产生第二类问题原因在于政府人才计划（国内）作为一种政策工具使用不当。这一政策工具的使用是有条件的，包括政府名义的必要性，以及限制规模和时长的规范性，要避免对学术生态造成不良影响。目前，我国许多政府人才计划实则为“锦上添花”，并非一定要由政府设立；二是持续时间长，“有生无死”——“杰青”“长江”自1994年开始到现在已经20多年，“千人”自2008年到现在也已10年；三是获得人才计划的人数众多，各类人才“标签”满天飞。另外，政府抓“人才计划”等微观管理过多，也导致在抓环境和机制建设等方面重视不足，没有做到习近平总书记曾指出的“环境好，则人才聚、事业兴”。

3 新时代人才政策的战略选择

从1978年全国科学大会到现在的40年，我国科技人才政策可分为两个阶段。第一阶段以邓小平同志提出“科学技术是生产力”“知识分子是工人阶级的一部分”为旗帜，属于“拨乱反正与重建恢复阶段”。在此阶段，人才制度恢复正常，出国留学蔚然成风。虽然留学回国人员规模小，但庞大的海外人才潜在市场逐步形成。第二阶段以1994年国家自然科学基金委“杰出青年基金”、教育部“长江学者计划”为标志，以中组部“千人计划”“万人计划”为引领，属于“以政府‘人才计划’模式突显国家对高层次人才倾斜支持阶段”。在此阶段，国内人才流动机制和人才市场逐步形成，通过海外人才引进计划吸引了一大批高端人才，自费留学人员选择学成归国成为主流，我国人才水平与国际竞争力大幅提升。

目前，新一轮世界科技革命和产业变革方兴未艾，国家科技竞争日益体现为人才竞争。我国进入高质量发展的新时代，科技人才政策处于历史的十字路口，对我国人才政策的战略选择，本文有两个基本判断。其一，上文所述第二阶段的政府人才计划（国内）模式，其历史使命已经完成，负面效应凸显，不再适用于新时代人才政策。其二，在新时代，国内外人才形势已发生巨大变化，科技人才工作的供给政策需要做出重大调整，应回归常态化的人才市场机制，删繁就简、提升质量，鼓励人才多样化发展，开创健康有序的人才工作新局面。由此，建设“常态化的人才市场机制”成为新时代科技人才政策的主线。对其特征和工作重点，本文提出进一步建议如下。

（1）停止为支持本土人才新设政府人才计划，逐步取消现有政府人才计划（国内），遏制“以帽取人”风气，恢复正常学术生态。

（2）赋予单位用人自主权，鼓励用人单位根据自身和国家发展需要设定机构人才计划，如中科院的“百人计划”、各高校的人才计划等。推动各单位人才工作从过去重前端“引”到重后端“用”。更好地发挥人才市场决定作用，鼓励单位探索多样化、特色化人才制度与方法，各类人才并用并重，以人才水平、绩效和实际贡献为标准，让人才通过实践脱颖而出。

（3）政府从人才引进、人才遴选与标识等过程性管理和微观管理中脱身出来，主要负责人才工作的宏观管理、平台与环境建设，建立合理的人才队伍建设整体结果监控评估及相应的资源配置机制。

（4）改进政府海外人才引进计划，以便与常态化人才市场机制政策相一致。主要有两方面调整，其一，根据海外人才引进质量和效果采取对用人单位的后补助模式；其二，停止政府公示获资助人才名单的做法，以落实单位用人自主权，并减少人才“标签”化在价值导向上所产生的负面影响，提升海外人才引进计划综合效应。

Continue Talent-planning Model or Return to Normalized Talent-market Mechanism?

——Study on S&T Talent Policy in New Era

LI Xiaoxuan[1,2] XU Fang[1,2*]

（1 Institutes of Science and Development, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100190, China;

2 School of Public Policy and Management, University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China）

Abstract The issue of local S&T talent work is currently a hot issue, and General Secretary Xi Jinping recently instructs that local talents should be “equally valued and equally used”. This has triggered governments at all levels to issue talent plans which specifically target on local talent. This study analyzes the main problems existing in the current government S&T talent plans, and proposes that China cannot continue this large scale government talent planning model. Instead, except a few talent plans such as overseas talent introduction plans that require special reservation and improvement, China should return to the normalized market mechanism, give employer talent-use autonomy to focus on talent use rather than talent introduction, so as to form a new healthy and orderly dimension of S&T talent work in the new era.

Keywords local talents, talent-planning, new era, normalized talent market mechanism

李晓轩 中国科学院管理创新与评估研究中心主任，中国科学院科技战略咨询研究院研究员，博士生导师。主要研究领域为科研管理，涉及科技评价、科技人力资源管理、科研经费管理等研究方向。长期从事政府科技管理与政策方面的决策支撑研究工作，主持承担了来自中科院、科技部、国家自然科学基金委、工程院、中国科协、人社部、国家知识产权局等大量研究项目。主持中科院所属所绩效评价研究专项，积累了丰富的科技评价与管理实践经验。撰写了大量研究报告，发表论文50余篇，包括在*Research Policy*、*Research Evaluation*、*Omega*等重要国际刊物上发表论文多篇。E-mail: xiaoxuan@casipm.ac.cn

*Corresponding author

LI Xiaoxuan Received his Ph.D. degree in Psychology from Peking University in 1999. He is now the director of Innovation Management and Research Evaluation Center, CAS and also a professor at Institutes of Science and Development, CAS. Dr. Li's current research interest covers scientific research management, including research evaluation, human resource management, and research funding management. In the field of research evaluation, Dr. Li undertakes a series of evaluation work of CAS, evaluation theory and practice research supported by National Natural Science Foundation of China, Ministry of Science and Technology, and so on. One of Dr. Li's major responsibilities is to carry out performance evaluation on CAS institutes, and he has established a wide range of cooperation with international research evaluation agencies during the work. Dr. Li. has published more than 50 papers in domestic and international journals in management innovation and evaluation area such as *Research Policy*, *Research Evaluation*, *Omega*, and so on. E-mail: xiaoxuan@casipm.ac.cn

徐 芳 中国科学院科技战略咨询研究院副研究员。2011年从英国肯特大学获得管理科学博士学位后，进入中国科学院管理创新与评估研究中心工作。主要研究方向为科技管理与评价、科技政策学等。近年来，以主持人或主要参与人身份完成国家自然科学基金委、中国科学院学部、人社部委托任务10余项，并支撑中科院开展研究所评估工作；在*EJOR*、*OMEGA*、《科研管理》等期刊发表论文20余篇。E-mail: xufang@casipm.ac.cn

XU Fang Associate Professor at Institutes of Science and Development, Chinese Academy of Sciences (CAS). After received Ph.D. degree in Management Science from University of Kent, UK in 2011, she started to work in Management Innovation and Research Evaluation Center, CAS. Her research interests include research management & evaluation to support S&T decision-makings. She has also undertaken more than 10 research evaluation and policy study related projects from National Natural Science Foundation of China, Ministry of Science and Technology, Ministry of Human Resources and Social Security, and other departments. She has already published more than 20 papers in *European Journal of Operational Research*, *Omega*, and other international and domestic journals. E-mail: xufang@casipm.ac.cn